

Introdução

Preparado pelo Município do Rio de Janeiro



Rio de Janeiro

Índice

1.	Introdução e Objetivos do Manual	3
2.	Conteúdo do Manual e Estrutura dos Documentos	6
2.1	Volume 1: Pré-Análise.....	8
2.2	Volume 2: Avaliação.....	8
2.3	Volume 3: Estruturação e Implementação	9

Índice de Figuras

Figura 1.	Ciclo do Projeto (Simplificado)	3
Figura 2.	Objetivos Gerais das Diretrizes para PPP´s & Concessões.....	4
Figura 3.	Estrutura do Manual de Diretrizes para PPP´s/Concessões	7

Índice de Quadros

Quadro 1.	Conteúdo e Objetivos do Manual	3
-----------	--------------------------------------	---

1. Introdução e Objetivos do Manual

O Manual de Pré-Análise, Avaliação, Estruturação e Implementação de PPP é o principal documento contendo as Diretrizes para PPPs e Concessões da Prefeitura do Rio de Janeiro. O Manual possui um conjunto de Guias Suplementares e um Guia de Referência na forma de anexos complementares aos temas nele apresentados.

Este Manual abrange a parte central do ciclo de um projeto (Figura 1), ou seja, desde a fase de Pré-Análise (testando a sua adequação a uma PPP/Concessão) até a assinatura do contrato.

O quadro a seguir sumariza os principais objetivos do Manual

Quadro 1. Conteúdo e Objetivos do Manual

- Fornecer diretrizes para as fases de Pré-Análise, Avaliação, Estruturação e Implementação.
- Apresentar metodologias e modelos para as análises econômicas e financeiras.
- Exemplificar o processo de aprovação.
- Descrever o processo de implementação e Estruturação nas duas principais fases: (i) Estruturação e minutas; e (ii) Aprovação e lançamento do projeto.
- Estes aspectos são abordados com foco na contratação de projetos que:
 - ✓ Valem/valham a pena ser implementados: alinhados com os objetivos estratégicos e que apresentem impactos positivos na sociedade.
 - ✓ Sejam viáveis e *affordables*.
 - ✓ Estejam devidamente preparados para serem lançados – evitando custos desnecessários, desperdício de tempo e riscos de falha no projeto.
 - ✓ Assegurem eficiência de longo prazo (*Value for Money*).

Figura 1. Ciclo do Projeto (Simplificado)



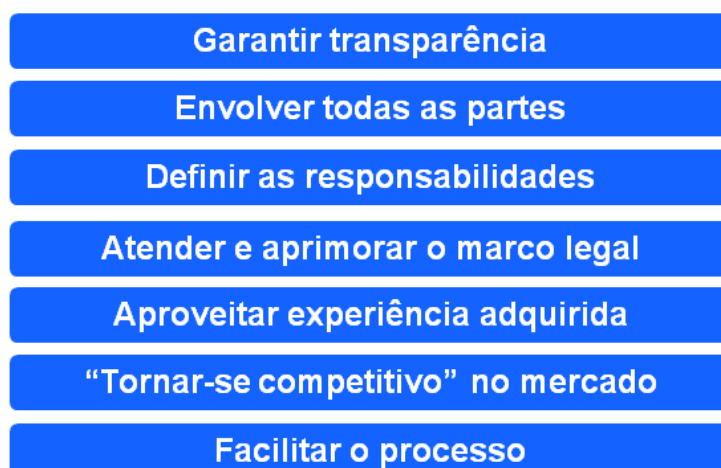
Nota:

O Manual e os Guias Suplementares cobrem a parte central do ciclo do projeto de PPP/Concessão, desde a fase de Pré-Análise até a assinatura do contrato. O Manual está estruturado em três volumes abrangendo as fases I e II do ciclo do projeto com algumas diretrizes suplementares desenvolvendo aspectos particulares do processo de Estruturação e diretrizes de comunicação.

Os objetivos principais do Manual como descritos no Guia de Referência são:

- Garantir transparência: o que auxiliará o reforço de credibilidade nos processos de PPP ou Concessão promovidos pela Prefeitura.
- Envolver as áreas internas da Prefeitura: comprometer as diferentes partes envolvidas no processo, as quais irão contribuir para redução dos riscos de falha do projeto.
- Definir as responsabilidades: deixar claro quais papéis e responsabilidades recaem sobre cada área, seja ela interna ou externa à Prefeitura.
- Atender e aprimorar o marco legal: apresentar diretrizes em conformidade com o marco legal, mas também apresentar melhorias na medida em que os procedimentos propostos vão além das prescrições e descrições legais, promovendo esclarecimentos adicionais e uma estrutura mais prática e fácil para a gestão do processo.
- Aproveitar a experiência adquirida: aprender com experiências boas e ruins, evitando assim que erros sejam repetidos e consolidando os bons resultados e as melhores práticas. Isso implica atualizar o Manual periodicamente de forma a refletir os resultados das experiências.
- “Tornar-se competitivo” no mercado (de oferta de investimentos): existem vários mercados internacionais de PPPs e Concessões e especificamente no Brasil existe um uso cada vez maior destas ferramentas para desenvolver infraestruturas e serviços públicos. A Prefeitura deve ser uma referência na Estruturação e gestão de projetos de PPP/Concessões para assim atrair investidores do cenário nacional e internacional.
- Facilitar o processo: uma Avaliação organizada e elaborada passo a passo do cenário de Estruturação e licitação protege o projeto contra falhas e facilitam o cumprimento de um cronograma tornando sua elaboração mais ágil.

Figura 2. Objetivos Gerais das Diretrizes para PPP's & Concessões



Nota

Este Manual e suas Diretrizes assumem que a solução técnica já foi pré-selecionada para uma necessidade específica após uma análise de opções. Esta análise pode ser baseada, no mínimo, em uma Avaliação qualitativa realizada por um grupo técnico. É possível que a solução técnica para a necessidade seja tão clara e óbvia que nenhuma análise quantitativa seja necessária ou que uma Avaliação qualitativa através de técnicas padrões de tomada de decisão não seja considerada necessária. Nestes casos deve-se ao menos registrar e justificar que nenhuma outra opção foi considerada, explicando os motivos porque outras opções são inviáveis ou “não ótimas”.

Sendo assim não faz parte do escopo deste Manual

- Seleção do projeto: independente da forma do contrato para o desenvolvimento da infraestrutura, e/ou gestão de um serviço, deve ser selecionada uma solução técnica para o projeto após a análise de diferentes alternativas.
- Gestão do contrato de PPP/Concessão: ou seja, o controle e monitoramento do contrato após entrar em vigor e durante sua duração.

2. Conteúdo do Manual e Estrutura dos Documentos

O Manual principal tem por objetivo apresentar diretrizes para o desenvolvimento das fases de Pré-Análise, Avaliação, Estruturação e Implementação por meio de três “volumes”, contemplando desde a Pré-Análise e pré-aprovação do projeto como candidato a uma PPP/Concessão até a assinatura do contrato.

- *Volume 1: Pré-análise de Projeto* define o processo e as informações necessárias para pré-analisar um potencial projeto, ou seja, com base nas informações preliminares, é possível determinar se é provável que a implementação do projeto seja bem sucedida e se ele apresentará valor na forma de PPP/Concessão.

- *Volume 2: Avaliação do Projeto* descreve as análises necessárias antes de estruturar um projeto como Concessão ou PPP. O principal objetivo desta fase é assegurar que o projeto seja viável, custeável, eficiente no longo prazo e que gere valor para a sociedade. Este volume é sub-divido em três principais seções:

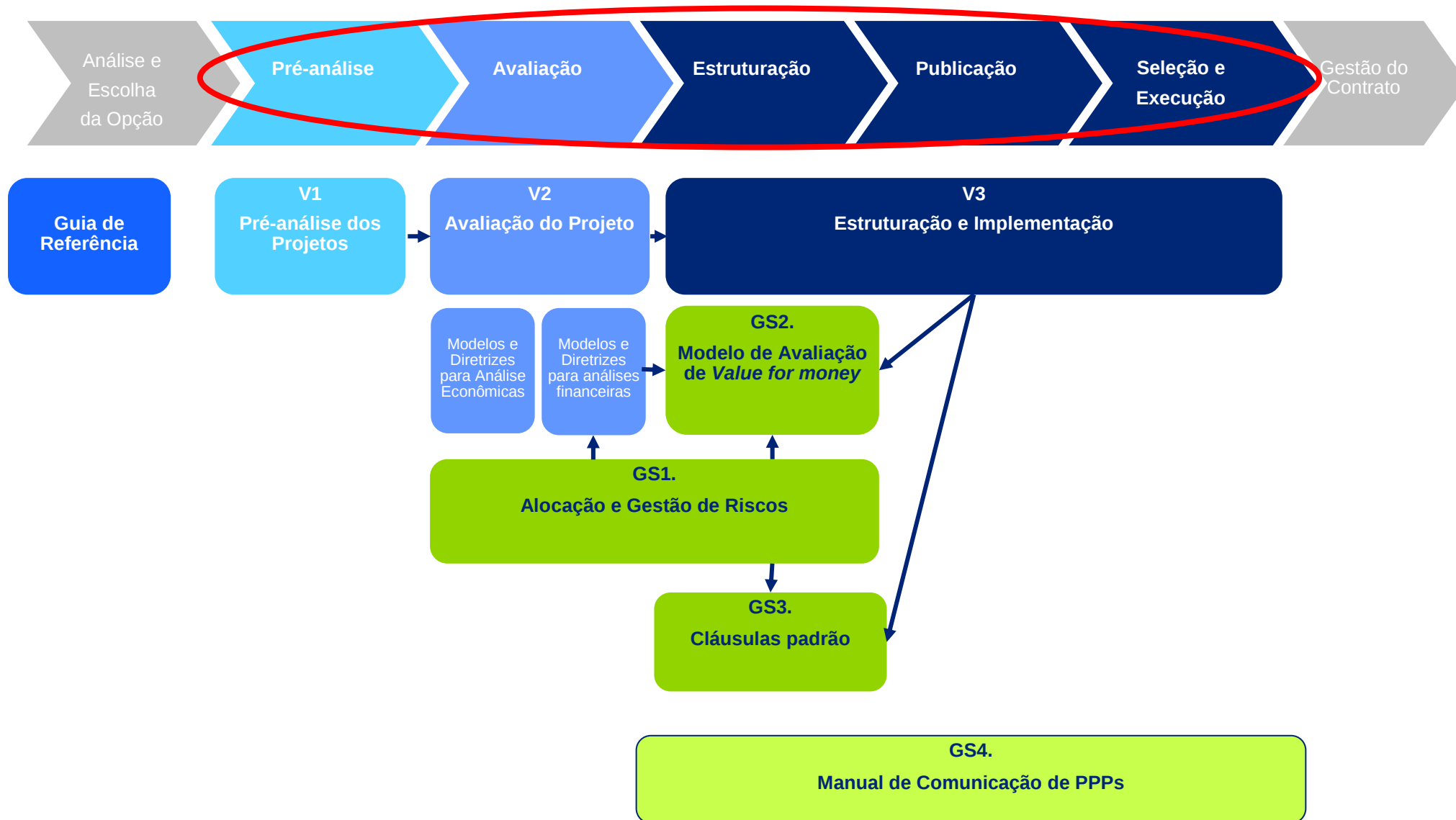
- *Seção I: O Processo de Avaliação* inclui uma descrição geral do processo e diretrizes para desenvolvê-la.
- *Seção II: Viabilidade Econômica* descreve as diretrizes para a análise socioeconômica.
- *Seção III: Viabilidade Financeira* descreve as diretrizes e padrões para a análise financeira e *affordability*.

- *Volume 3: Estruturação e Implementação* descreve o processo de implementação, incluindo a Estruturação final da PPP/Concessão, elaboração das minutas de edital e contrato, desenvolvimento do processo de aprovação para lançamento do projeto (publicação do edital), gestão do processo licitatório, seleção final e execução de contrato. Os objetivos principais desta fase são definir uma estrutura apropriada de contrato em termos de alocação de risco com prazos, estabelecer condições financeiras adequadas para assegurar a viabilidade financeira e uma Avaliação adequada, além de definir critérios de seleção para promover a competição e assegurar a transparência do processo.

A Figura 3 a seguir demonstra a estrutura dos documentos e a fase do processo aplicável a cada um deles.

Uma descrição detalhada do volume de cada Manual está apresentada a seguir.

Figura 3. Estrutura do Manual de Diretrizes para PPP's/Concessões



2.1 Volume 1: Pré-Análise

Conforme mencionado anteriormente, este volume apresenta os processos e informações necessárias para a Pré-Análise de um potencial projeto de PPP, ou seja, tem como objetivo apresentar metodologias para a análise de projetos como candidatos a uma PPP/Concessão.

O *Volume 1* também apresenta um modelo de um Relatório de Pré-Análise além de diretrizes gerais para análise de opções.

O *Volume 1* também fornece diretrizes e recomendações referentes à criação de uma “equipe de projeto” para realizar a Avaliação e controlar a Estruturação

Uma vez desenvolvida a Pré-Análise de forma satisfatória, a Unidade de PPP pode avançar de maneira mais consistente à próxima fase de análise do projeto (Avaliação completa).

2.2 Volume 2: Avaliação

Este volume apresenta diretrizes para o processo de Avaliação, abrangendo as principais perspectivas de uma análise de projeto (técnica, ambiental, legal, econômica e financeira/*affordability* e *Value for Money*) antes de ser estruturado como uma PPP ou Concessão e lançado.

Após a introdução e descrição dos diferentes tipos de análises (Seção I), o volume apresenta diretrizes de desenvolvimento específicas para a análise econômica e financeira, sendo a análise econômica realizada através de Análises de Custo-Benefício (Seção II) e a análise financeira (Seção III) abordada em duas partes: (i) Análise de Viabilidade Financeira e (ii) Análise de *Affordability*. Ambas as análises (econômica e financeira) poderão ser desenvolvidas com base nos modelos disponibilizados nos anexos do Volume 2.

Nesta fase, com o intuito de desenvolver avaliações econômica e financeira confiáveis, a solução para o projeto já deve estar claramente definida (especialmente com relação às estimativas de custos do projeto). Além disto, os diferentes fatores técnicos e legais devem ser eliminados ou suficientemente claros quanto ao direcionamento das aprovações ambientais, direitos de passagem (desapropriações e servidões) ou disponibilidade de terrenos. É aceitável que o projeto não esteja totalmente definido, uma vez que o refinamento de detalhes quanto ao desenho e especificações técnicas pode ser desenvolvido na fase final de Estruturação (quando o projeto não for licitado apenas com o desenho conceitual).

Considera-se também que as análises econômica e financeira devam ser iniciadas nesta fase de Avaliação e necessariamente finalizadas antes de iniciar as atividades relacionadas às definições finais dos contratos, que inclui a Estruturação dos contratos da PPP/Concessão e as minutas dos documentos da licitação (edital e minuta de contrato). O projeto deve demonstrar viabilidade financeira, e quando houver a necessidade de apoio público (por ex. contraprestações públicas), o nível esperado ou o montante deste apoio deve ser testado quanto à sua *affordability* (incluindo a viabilidade legal, ou seja, respeitando os limites legais específicos para PPPs). Para este propósito deve ser obtida uma aprovação da Secretaria da Fazenda quanto à viabilidade e *affordability* do projeto.

Nas Diretrizes Suplementares anexas a este segundo Manual são apresentados dois tipos específicos de análise (Risco e *Value for Money*). As análises e a Estruturação dos riscos do projeto impactarão na fase de Avaliação e de Estruturação final antes do lançamento. Uma pré-Estruturação ou pré-definição do formato do contrato da PPP ou Concessão é recomendada neste Volume, com detalhamentos complementares apresentados no *Guia Suplementar - Alocação e Gestão de Riscos (GS1)*.

Ainda que não seja obrigatório de acordo com o marco legal de PPP no Brasil, e no Município, recomenda-se realizar a análise de *VfM* nesta fase de Estruturação (*Volume 3*). Diretrizes metodológicas para o exercício quantitativo do *Value for Money* estão apresentadas em um *Guia Suplementar ao Manual - Estrutura para Avaliação por Value for Money (GS2)*. No

entanto, o exercício qualitativo das vantagens e dos objetivos do projeto deve ser realizado em qualquer caso, como parte da Avaliação – processo de aprovação.

Quando a Avaliação for concluída, com ao menos os resultados das análises econômica e financeira satisfatoriamente entregues para a pré-aprovação, e um relatório positivo quanto as questões técnicas e legais for apresentado, a equipe do projeto (Unidade de PPP) pode seguir para a próxima fase - Estruturação e Implementação do projeto, sendo esta abordada no *Volume 3*.

2.3 Volume 3: Estruturação e Implementação

O *Volume 3* apresenta diretrizes e descreve o processo para Estruturação do projeto como uma Concessão ou PPP (formato final da estrutura do contrato, mecanismos de pagamento e alocação de riscos), elaboração do edital, da minuta de contrato, e gestão do processo de licitação e seleção até a assinatura do contrato. Este volume também inclui diretrizes para o processo de aprovação.

As atividades de elaboração do edital e contrato também são abordadas em um Guia Suplementar específico do Manual, referente às *Cláusulas Padrão dos Contratos e Itens Padrão de Editais de PPP/Concessão (GS3)*.

Por fim, o Manual também inclui diretrizes complementares referentes à *Comunicação: consulta, divulgação e comunicação em transações de PPP (GS4)*. O objetivo principal deste Guia é apresentar recomendações de apoio a fim de suportar o processo de comunicação do projeto com o objetivo de garantir ou maximizar sua aceitação pública, envolvendo os diferentes agentes (público em geral, servidores públicos, políticos, etc.).